

Le 28 octobre 2020

Olivier Champagne

Secrétaire de la Commission de la culture et de l'éducation
Coordonnateur à la procédure
Direction des commissions parlementaires
1035, rue des Parlementaires | 3e étage, bureau 3.18
Québec (Québec) G1A 1A3
Olivier.Champagne@assnat.qc.ca

**Objet : COMMENTAIRES DE L'INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES (ICA) À LA COMMISSION
DES FINANCES PUBLIQUES DU QUÉBEC SUR LE PROJET DE LOI 68**

M. Champagne,

L'Institut canadien des actuaires est honoré de pouvoir participer aux consultations sur le projet de loi 68. Nos représentants ont préparé les commentaires ci-joint à partager au nom de l'Institut.

Nous vous invitons à transmettre vos questions à Michel Simard, directeur général de l'ICA, au 613-236-8196 poste 108, ou à michel.simard@cia-ica.ca.

Je vous prie d'agréer l'expression de mes sentiments les meilleurs.

Le président de l'Institut canadien des actuaires,



Michel St-Germain, FICA

L'Institut canadien des actuaires (ICA) est l'organisme bilingue national et le porte-parole de la profession actuarielle au Canada. Nos membres rendent des services et des conseils actuariels de la plus haute qualité. L'Institut fait passer l'intérêt du public avant les besoins de la profession et de ses membres.

COMMENTAIRES DE L'INSTITUT CANADIEN DES ACTUAIRES (ICA) À LA COMMISSION DES FINANCES PUBLIQUES DU QUÉBEC SUR LE PROJET DE LOI 68 : Loi visant principalement à permettre l'établissement de régimes de retraite à prestations cibles

Mon nom est Bernard Morency. Je suis le président de la Commission des affaires publiques de l'ICA. J'ai aussi été membre du Comité d'experts sur le système de retraite québécois (Comité D'Amours). Je suis accompagné aujourd'hui de Krystel Lessard, qui œuvre dans le domaine de l'actuariat conseil depuis plus de 10 ans et qui s'est portée volontaire pour nous aider à rédiger ce mémoire. Nous sommes heureux d'être avec vous afin de discuter du projet de loi 68.

Le projet de loi 68 traite à la fois de l'établissement de régimes de retraite à prestations cibles (RRPC) et d'améliorations à la *Loi sur les régimes complémentaires de retraite* (RCR). Nous traiterons de ces deux aspects séparément en commençant par les régimes de retraite à prestations cibles.

Régimes de retraite à prestations cibles (RRPC)

Toile de fond

Les régimes complémentaires de retraite (RCR) jouent un rôle très important dans la sécurité financière des Québécois.e.s à la retraite. Pendant longtemps ces régimes étaient soit des régimes à prestations déterminées « purs » (RPD), soit des régimes à cotisations déterminées « purs » (RCD). Dans le premier cas, soit les RPD, le niveau des prestations et la cotisation des participants sont fixes. Les cotisations de l'employeur, elles, varient en fonction de calculs actuariels et de l'expérience du régime. Dans le second cas, soit les RCD, les cotisations des participants et de l'employeur sont fixes alors que les prestations, elles, varient selon les rendements obtenus sur les cotisations versées, l'évolution des taux d'intérêt ainsi que de la date de retraite des participants et de leur longévité.

Avec le temps, il y a eu une baisse importante du nombre de RPD, ce qui fait qu'aujourd'hui, moins de 10 % des travailleurs canadiens du secteur privé bénéficient de tels régimes. Plusieurs raisons expliquent ce déclin dont l'augmentation des coûts en raison de la baisse des taux d'intérêt et à la hausse de l'espérance de vie. Toutefois, on ne saurait sous-estimer l'impact de la volatilité des coûts, des changements aux normes comptables et la grande réticence des promoteurs de régimes à assumer 100 % des risques associés aux RPD.

Les régimes de retraite à prestations cibles (RRPC) s'appuient sur les mêmes principes de base que les RPD : on établit d'abord un niveau de prestations, puis on établit, par calcul actuariel, le niveau de cotisation des participants et de l'employeur. Ces calculs tiennent compte de multiples hypothèses; les principales étant les taux de rendement futurs ainsi que l'espérance de vie et l'âge de retraite des participants.

La principale différence entre les RPD et les RRPC se situe dans les conséquences lorsque des pertes résultent d'une expérience moins favorable que les hypothèses utilisées. Dans un RPD, on peut soit augmenter les cotisations futures soit réduire les prestations qui s'accumuleront dans le futur, soit une combinaison des deux. Dans un RRPC, on peut poser les deux mêmes gestes, soit augmenter les cotisations futures ou réduire les prestations cibles futures, mais on peut également réduire les prestations accumulées dans le passé.

Ceci a deux conséquences majeures. La première est au niveau du partage des risques entre les participants et l'employeur. La seconde est relative aux diverses cohortes de participants. En effet, dans un RPD, les participants retraités et les participants actifs plus âgés sont très peu touchés si les rendements de la caisse de retraite sont inférieurs à ceux espérés ou si les taux d'intérêt baissent. Ce sont les participants plus jeunes et à plusieurs années de la retraite qui sont le plus touchés. Dans un RRPC, tous les participants peuvent être touchés dans un même ordre de grandeur.

L'ICA soutient la décision du gouvernement de permettre l'établissement de tels régimes par un employeur sans devoir joindre un groupe d'employeurs ou un autre collectif. Nous saluons également le fait que de tels régimes puissent être offerts aux employés syndiqués et non syndiqués. Nous croyons que les RRPC répondent à un besoin en offrant à la fois un niveau de prestations prédéterminées et un partage de risque entre les participants, ainsi qu'une certitude quant au niveau des cotisations patronales. Ils constituent un outil additionnel pour les employeurs et les syndicats afin d'améliorer la sécurité financière des Québécois.e.s.

Le projet de loi 68 reconnaît l'importance d'encadrer ces régimes afin de bien définir les règles et d'éviter l'arbitraire et les mauvaises surprises tant pour les participants que pour les employeurs. Nous sommes d'accord avec la très grande majorité des règles proposées, mais aimerions apporter les commentaires ci-dessous sur certaines d'entre elles.

Gouvernance et gestion des risques

Le projet de loi ne contient aucune disposition particulière concernant la composition des comités de retraite et la gestion des risques. Ces dispositions seront donc les mêmes que celles qui s'appliquent aux autres régimes complémentaires de retraite. **Étant donné les caractéristiques des RRPC évoquées plus tôt, il pourrait être intéressant d'envisager certaines dispositions particulières**, tel un nombre de représentants des participants au moins égal à celui des représentants de l'employeur, une obligation de documentation de la gestion des risques ou encore la présence de deux tiers indépendants dont au moins un ayant une expertise en investissement ou en gestion des risques.

Dispositions obligatoires et non permises

Le projet de loi ne permet pas de prévoir une rente fondée sur la moyenne des derniers ou meilleurs salaires, mais permet une rente fondée sur un salaire carrière indexé. Nous sommes d'accord avec cette disposition. Toutefois, après la retraite, aucune indexation périodique n'est permise. **Nous comprenons l'importance de limiter au maximum les risques associés à l'inflation, mais pourquoi ne pas permettre une certaine indexation des rentes après la retraite** à un taux prédéterminé, égal ou inférieur à celui utilisé avant la retraite? Une telle disposition pourrait être très utile advenant que des mesures de redressement s'avèrent nécessaires et que l'on doit réduire les droits des retraités.

Règles de financement

Nous sommes d'accord à ce que le financement se fasse sur base de capitalisation avec des normes identiques à celles qui s'appliquent aux RPD incluant une provision de stabilisation, mais sans obligation de la capitaliser. Cette base prévoit le financement du régime à long

terme, ce qui permet de réduire la volatilité des cotisations ainsi que la probabilité de devoir utiliser des mesures de redressement.

Il est prévu que les cotisations patronales puissent osciller à l'intérieur d'une fourchette. **Nous appuyons cette mesure en tant qu'option offerte aux parties prenantes, mais non en tant qu'exigence.** En effet, le traitement comptable de ce type de cotisations est vague pour le moment et il serait contre-productif qu'une telle exigence modifie le traitement comptable et nuise à la mise en place d'un RRPC.

Acquittement des droits des participants

Le projet de loi 68 prévoit que les hypothèses à utiliser pour le calcul de la valeur des droits d'un participant qui exerce son droit de transfert soient fixées par règlements. Le passé montre qu'il y a toujours eu une excellente collaboration entre Retraite Québec et l'Institut canadien des actuaires (ICA). **Nous aimerions donc proposer que l'Institut participe à un groupe de travail conjoint avec Retraite Québec pour l'élaboration de ces dispositions réglementaires.**

Nous notons que le projet de loi indique que le calcul sera fait en tenant compte du degré de solvabilité alors que l'approche et les hypothèses ne sont pas encore déterminées. L'ICA a publié récemment de nouvelles normes qui entreront en vigueur le 1^{er} décembre prochain. Ces nouvelles normes proposent que la valeur des droits des participants soit plutôt établie selon la même approche que celle retenue pour la capitalisation du régime. L'objectif poursuivi est d'accorder au participant qui exerce son droit de transfert sa juste part de l'actif du régime et de maintenir une équité entre tous les participants : ceux qui exercent leur droit de transfert et la grande majorité qui ne le fait pas. **Des ajustements nous apparaissent nécessaires au projet de loi pour s'assurer que tout sera bien synchronisé, en plus de laisser toutes les options possibles à Retraite Québec.** Ainsi on pourrait remplacer la référence au degré de solvabilité par une référence au degré d'acquittement.

Mesures de redressement et de rétablissement

Le projet de loi exige que les mesures de redressement, qui sont nécessaires s'il y a un déficit, et celles de rétablissement, qui seront utilisées s'il y a un surplus, soient clairement définies dans le texte du régime. Il stipule quelques options et principes qui doivent prévaloir. Toutefois, le projet de loi laisse aux parties prenantes – participants, syndicats et employeur – le choix de décider quelles options ils choisiront tout en exigeant que celles retenues soient stipulées dans les règlements du régime. **Nous sommes d'accord avec cette approche et heureux que le principe d'équité entre les cohortes, soit les participants actifs, non actifs et retraités, ait été spécifiquement mis de l'avant.**

Nous n'avons aucun autre commentaire concernant les mesures de redressement, mais aimerions offrir deux commentaires concernant les mesures de rétablissement :

- Premièrement, on mentionne que les prestations qui ont été réduites en raison de mesures de redressement antérieures peuvent être rétablies lorsque l'excédent d'actif est supérieur à la provision de stabilisation, sans autre stipulation. **Dans le cas où les rentes des retraités actuels auraient été réduites dans le passé, il nous semblerait à-propos que la loi ou les règlements prévoient que le rétablissement rétroactif de ces**

rentes en paiement puisse être considéré par les parties prenantes lors de l'élaboration du texte du régime.

- Deuxièmement, le projet de loi exige que la pleine provision de stabilisation soit capitalisée avant qu'un rétablissement puisse être fait. Celle-ci peut représenter 15 % du passif et parfois même plus. **Nous croyons que le projet de loi pourrait permettre des mesures de rétablissement sans que la provision de stabilisation soit pleinement capitalisée.** Ceci permettrait un rétablissement plus rapide qui serait apprécié par tous, surtout les participants retraités. Le seuil pourrait être fixé à 50 % de la provision de stabilisation ou encore être fixe, tel un taux de capitalisation de 105 % ou 110 %.

Transformation en un RRPC

Le projet de loi permet de transformer un RCD en RRPC, mais ne le permet pas pour un RPD. Il sera possible pour un RPD de suspendre l'accumulation de droits futurs pour mettre sur pied un RRPC, sans toutefois modifier les prestations accumulées.

Nous comprenons les enjeux associés avec la transformation d'un RPD en RRPC et respectons la décision du gouvernement ne pas permettre de telles transformations. Nous désirons toutefois faire deux commentaires à cet effet :

- Premièrement, **il sera important de rassurer le promoteur du RPD que le régime dont l'accumulation de droits futurs est suspendue n'aura pas à être terminé** à la suite d'une décision de Retraite Québec ni au moment de la mise en place d'un RRPC, ni à l'avenir.
- Deuxièmement, nous voulons rappeler que la position de l'ICA a toujours été qu'une telle transformation **pourrait être dans l'intérêt des participants et, par conséquent, pourrait être permise avec le consentement des parties prenantes.**

Autres éléments

Nous comprenons qu'il est impossible de tout prévoir dans un projet de loi et que certaines mesures devront plutôt être précisées dans les règlements à venir. À cet effet, nous aimerions attirer votre attention sur les éléments suivants :

- Le projet de loi prévoit qu'un RRPC peut se doter d'une politique d'achat de rentes permettant au comité de retraite d'acheter les rentes de certains participants auprès d'un assureur et ainsi de libérer le régime de toute obligation envers ces participants. Bien qu'un tel achat de rentes puisse être utilisé comme mesure de gestion des risques pour un RPD traditionnel, son application dans le cadre d'un RRPC soulève certains enjeux d'équité. Le montant des rentes achetées auprès d'un assureur serait fixé et ne varierait plus selon la situation financière du régime. Ainsi, un participant visé par un achat de rente et dont la rente a été réduite par le passé ne pourrait bénéficier d'un éventuel excédent d'actif. Inversement, un participant dont la rente n'a pas été achetée pourrait voir sa prestation réduite dans le futur par suite de mesures de redressement. **Si le législateur désire offrir la possibilité aux RRPC de procéder à de tels achats de rentes, nous croyons que cela devrait être encadré par un processus de consentement**

des participants et de règles claires quant au montant d'argent qui serait utilisé pour acheter une telle rente.

- Une fois le projet de loi adopté, **il sera important de bien arrimer les lois de l'impôt provinciales du Québec et fédérales afin de considérer les enjeux spécifiques aux RRPC.** Par exemple, le calcul des facteurs d'équivalence, des facteurs d'équivalence pour services passés et des facteurs d'équivalence rectifiés n'est pas adapté à la réalité de bénéficiaires qui pourraient être réduits ou augmentés de temps à autre.
- Finalement, le projet de loi indique que les conditions applicables pour les RRPC qui couvriront des participants assujettis à une autre juridiction que celle du Québec seront déterminées par règlement. **Nous tenons à rappeler les défis considérables que posent les variations entre les juridictions et espérons que les règlements limiteront les variations pour les RRPC au strict minimum.**

Autres changements à la loi sur les régimes complémentaires de retraite

Nous aimerions maintenant apporter certains commentaires concernant les autres changements à la loi sur les régimes complémentaires de retraite.

Tout comme pour la partie du projet de loi 68 qui touche l'établissement de RRPC, nous saluons la très grande majorité des propositions de changements à la loi actuelle. Ceci inclut la mesure visant la mise à jour plus fréquente du degré de solvabilité qui est pris en compte lors de l'acquittement des droits d'un participant à un RPD et la flexibilité accrue quant au dépôt des évaluations actuarielles.

Nous sommes particulièrement heureux que le projet de loi permette aux RCD d'offrir des rentes viagères à paiements variables (RVPV). Voilà une façon concrète d'aider les participants à ces régimes en leur permettant de mutualiser les risques de placements et de longévité. Ceci est très encourageant pour plusieurs Québécois.e.s à l'aube de la retraite et très pertinent étant donné le grand nombre de participants à des RCD qui arrivent à l'âge de la retraite. Ici, comme pour les RRPC, il sera important d'harmoniser les lois de l'impôt provinciales du Québec et fédérales.

Cette nouvelle mesure est si importante et bienvenue que **le gouvernement pourrait envisager de l'élargir en permettant à de plus gros régimes et à des institutions financières d'accueillir des sommes venant de participants de plus petits régimes** qui n'ont pas la masse critique suffisante pour l'offrir à leurs participants.

En terminant, nous vous remercions de l'invitation à témoigner devant votre commission et serons heureux de répondre à vos questions.